

34444 019671197

CAI  
PW  
-1994  
A76

Government  
Publication

3 1761 11709420 1






---

AUDIT REPORT  
OF THE  
CANADA COMMUNICATION GROUP

---



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117094201>

CAI  
PW  
-1994  
A76

Government  
Publications

---

**AUDIT REPORT**

**OF THE**

**CANADA COMMUNICATION GROUP**

---



---

AUDIT REPORT

OF THE

CANADA COMMUNICATION GROUP

---

## TABLE OF CONTENTS

---

	<u>Page</u>
EXECUTIVE SUMMARY	i
I. OVERVIEW OF THE EXAMINATION	1
II. PROFILE OF THE CANADA COMMUNICATION GROUP	4
III. GENERAL ASSESSMENT	10
IV. SUMMARY OF FINDINGS	12
V. RECOMMENDATIONS	29



## **EXECUTIVE SUMMARY**

---

### **BACKGROUND**

Deloitte & Touche Management Consultants was retained to conduct an examination of contracting practices at the Canada Communication Group (CCG). This examination was accelerated from PWGSC's regular internal audit cycle in response to industry concerns with respect to CCG's business practices.

### **OBJECTIVES**

The key objectives of the examination included a determination of whether CCG is in a conflict of interest when it is both bidding and acting as a contracting agent and an assessment of contracting practices and specific management controls.

### **WORK UNDERTAKEN**

The work performed in the examination included two parallel streams of work:

- ▶ confidential investigation of specific industry concerns; and,
- ▶ review of internal CCG operations.

### **GENERAL ASSESSMENT**

We did not find evidence of practices or events which we would consider to be illegal or fraudulent. CCG has pursued work using practices which have raised private sector concerns. Many of these practices would be considered legitimate for private sector firms and are, in most respects, within CCG's charter.

With respect to the conflict of interest issue, it is our view that there is an inherent conflict in CCG's status as both a supplier and contracting agent. This inherent conflict is made more difficult by a lack of effective organizational, policy and management controls as well as lack of effective communication on the part of CCG. Beyond this, there have been instances where CCG has been aggressive in pursuing work due to its financial imperatives. In the absence of Central Agency or CCG guidelines, the limits of acceptable practices for an SOA are unclear. While CCG has been within its mandate, it has on occasion moved beyond the limits of what we consider to be acceptable practice.

## RECOMMENDATIONS

### *Recommendation #1*

- The Department should immediately address the conflict of interest issue by formally segregating CCG contracting on behalf of client departments from its delivery of services. The Department should either:
  - ▶ change CCG's organization structure, physical accommodations, data security and policy base to reflect a clear and complete segregation; or,
  - ▶ transfer CCG contracting to the Supply Operations Group of PWGSC.
- The resolution of this issue must balance the perception of conflict, which will remain if contracting is left within CCG, with the negative financial impact on CCG if contracting is removed.
- The removal of contracting from CCG will likely have a negative economic impact on the Agency due to lost revenue from mark-up on client department contracts. There is also a potential impact on its project management and integration services although CCG should retain the ability to sub-contract for services as part of projects it delivers as well as to acquire the goods and services it needs to operate.

- As a result of these potential negative impacts, the Department must also reconsider the organizational status and the ability of CCG to achieve its stated mandate as an SOA. Potential options include:
  - ▶ privatization of CCG;
  - ▶ migration to Crown Corporation status; and,
  - ▶ retention of SOA status with revised goals and targets.
- Due to the impact of segregation of contracting on economic performance, the issue of organizational status should be addressed within six months.

## ***Recommendation #2***

- If CCG is to retain a segregated client department contracting function, it should:
  - ▶ ensure diligent compliance with policies and procedures such that all sole source contracts are reviewed and approved at appropriate levels of management depending on the value and the sensitivity of the contract;
  - ▶ limit its contracting activities to those services that are part of its mandate;
  - ▶ remove the option for contract officers to bypass existing policies. Exemptions, where justified on the basis of providing maximum value for money, should be approved at an appropriate level of management, documented and reported to senior management; and,
  - ▶ develop a clear and concise description of its contracting policies and practices as well as a description of the contracting options available to clients. This description should be formally communicated to clients and suppliers.

### ***Recommendation #3***

- CCG should develop and publish a clear formal conflict of interest policy and guidelines for potential conflict situations. Potential areas to be addressed include:
  - ▶ involvement with client department contracting processes;
  - ▶ pricing practices;
  - ▶ practices of sales staff;
  - ▶ use of onsite staff in client departments; and,
  - ▶ banking funds over year end.
- The conflict of interest policies and guidelines should be developed in consultation with the Department, industry and appropriate central agencies to ensure that they reflect an acceptable basis for competition as a government agency. These policies and guidelines should be clearly communicated and monitored for compliance.
- As an SOA, CCG should also clearly communicate its intentions relative to moving into other sectors and service lines.

### ***Recommendation #4***

- CCG should develop and implement policies and management procedures to ensure that all inquiries and complaints are addressed on a timely basis. Specifically, there should be processes to:
  - ▶ identify all potential high risk situations and ensure that they are communicated to appropriate levels of management;
  - ▶ log and track all complaints and measure response times;
  - ▶ refer all unresolved complaints to more senior management levels;

- ▶ review all situations where complaints have arisen, develop solutions and communicate these so that similar problems can be avoided; and,
- ▶ provide the option of independent review for complaint investigation and resolution.

### ***Recommendation #5***

- CCG should continue to develop improved information for decision making, particularly as it relates to:
  - ▶ project costs and profitability;
  - ▶ pricing; and,
  - ▶ service line profitability.
- CCG should also publicly communicate its financial results and related accounting policies in order to avoid issues of subsidization.



# **I. OVERVIEW OF THE EXAMINATION**

---

## **INTRODUCTION**

The Canada Communication Group (CCG) provides printing, publishing, communications planning and other related services to federal departments on a fee for service basis. CCG was established as a Special Operating Agency (SOA) within the former Supply and Services Canada in 1990.

As an SOA now reporting through Public Works and Government Services Canada (PWGSC), CCG falls within the Department's regular internal audit universe and was scheduled for review during 1994/95. However, the review was accelerated in response to concerns expressed by representatives of the communication industry relating to inappropriate contracting practices.

Deloitte & Touche Management Consultants was retained to conduct the examination on behalf of the Department. This document presents the results of our examination.

## **OBJECTIVES OF THE EXAMINATION**

The specific objectives for the examination were:

1. To determine whether Canada Communication Group (CCG) is in a conflict of interest when it is both bidding and acting as the contracting agent.
2. To determine the conditions, if any, under which former employees are receiving contracts from CCG.
3. To determine the extent to which the contracting practices of CCG comply with the Agency's own approved policies and practices for contracting.

4. To assess the extent to which CCG's policies and practices for contracting are consistent with PWGSC's and the federal government's contracting policies and practices for Special Operating Agencies.
5. To assess the adequacy of CCG's communication plan to explain contracting policies and practices to the private sector.
6. To provide lessons learned that could be implemented for future contracting.
7. To review the adequacy of CCG's management control framework with emphasis on the mechanisms by which CCG designs, develops and approves policies and operating procedures.
8. To assess the degree of consistency of CCG's practices with Treasury Board guidelines regarding travel, hospitality and other similar overhead expenditures.

## SCOPE OF WORK

**General.** The examination included two parallel streams of work:

- ▶ investigation of specific industry concerns; and,
- ▶ review of internal CCG operations.

**Investigation of Specific Industry Concerns.** This stream of work incorporated the following tasks:

- ▶ discussions with approximately 45 suppliers that interact with CCG;
- ▶ development of procedures to address confidentiality concerns;
- ▶ analysis and summarization of concerns expressed;
- ▶ investigation of specific cases; and,
- ▶ preparation of findings for inclusion in this report.

**Internal Review of CCG.** The internal stream of work incorporated the following tasks:

- ▶ conduct of interviews with management and staff at CCG;
- ▶ examination of internal policies and procedures;

- ▶ review of existing management controls;
- ▶ examination of a random sample of contracts for compliance with policies and practices;
- ▶ analysis and summarization of data; and,
- ▶ preparation of findings for inclusion in this report.

## **CONDUCT OF THE EXAMINATION**

The examination was conducted under the auspices of the Audit and Evaluation Branch of PWGSC during the period March 28 to April 29, 1994.

## **CONFIDENTIALITY**

In view of the sensitivity of many of the issues under examination and in order to ensure full and free industry participation in this review, all discussions with industry representatives were conducted in confidence and all documentation was retained by Deloitte & Touche Management Consultants in secure conditions.

A comprehensive undertaking of confidentiality was made to all industry representatives. This understanding covers all specific concerns, discussions and information related to the examination. Accordingly, this report contains no specific case references, nor does it specifically attribute any comments or concerns. This undertaking restricts our ability to discuss fully our findings in this report and requires that only general references are made to types of concern or occurrence. However, the confidentiality undertaking did not restrict our underlying review, during the course of which we were able to examine specific issues to our satisfaction.

## II. PROFILE OF THE CANADA COMMUNICATION GROUP

---

### OVERVIEW

The establishment of CCG, along with four other Special Operating Agencies, was announced by Treasury Board in 1989. The announcement stated that SOA's would:

- ▶ improve the delivery and cost efficiency of services offered by the federal government;
- ▶ operate in a businesslike manner, with the flexibility necessary to achieve agreed bottom line targets; and,
- ▶ in some cases, compete with the private sector as suppliers of services to government.

The specific responsibilities of CCG are stated in its charter document as follows:

- ▶ provide efficient and effective service;
- ▶ be self-financing and achieve agreed upon objectives as negotiated with its parent department;
- ▶ conduct its operations in accordance with best business practices;
- ▶ maintain and review its plant, equipment and other assets, based on operational needs;
- ▶ maintain a qualified and competent workforce following best employment practices; and,
- ▶ facilitate, in a fair and equitable manner, access by the private sector to work on government communication projects.



## SERVICES

The Canada Communication Group provides a wide range of printing and communication services to federal departments and agencies. These services fall into three broad categories:

- ▶ mandatory services;
- ▶ optional services with delegation; and,
- ▶ optional services.

***Mandatory Services.*** These are services for which departments are required to use CCG. They include:

- ▶ Advertising;
- ▶ Canada Gazette;
- ▶ Crown Copyright; and,
- ▶ Publishing Statutes.

***Optional Services with Delegation.*** These are services for which departments can contract with private sector suppliers provided they have delegated authority to do so. The services include:

- ▶ Printing;
- ▶ Publishing; and,
- ▶ Film and Video Production.

***Optional Services.*** These are services for which departments have full discretion as to whether they use CCG or private sector sources. The services in this category include:

- ▶ Public Opinion/Research;
- ▶ Media Monitoring;
- ▶ Photography;
- ▶ Public Relations; and,
- ▶ Other Communications Services (including graphic and exhibit design, event management, writing and editing, and signage).



## RELATIONSHIPS WITH CLIENTS AND SUPPLIERS

Exhibit 1 illustrates the range of potential relationships that CCG has with its clients and industry suppliers.

***Client Relationships.*** Depending on the needs of its clients, CCG may act in several capacities. These include:

- ▶ acting as a contracting agent for optional services on behalf of a client department;
- ▶ acting as an integrator/consultant for all CCG services on behalf of a client department;
- ▶ acting as a direct provider of goods/services to a client department without going through a competitive process; and,
- ▶ competing with the private sector for services provided to a client department where the client is the contracting agent.

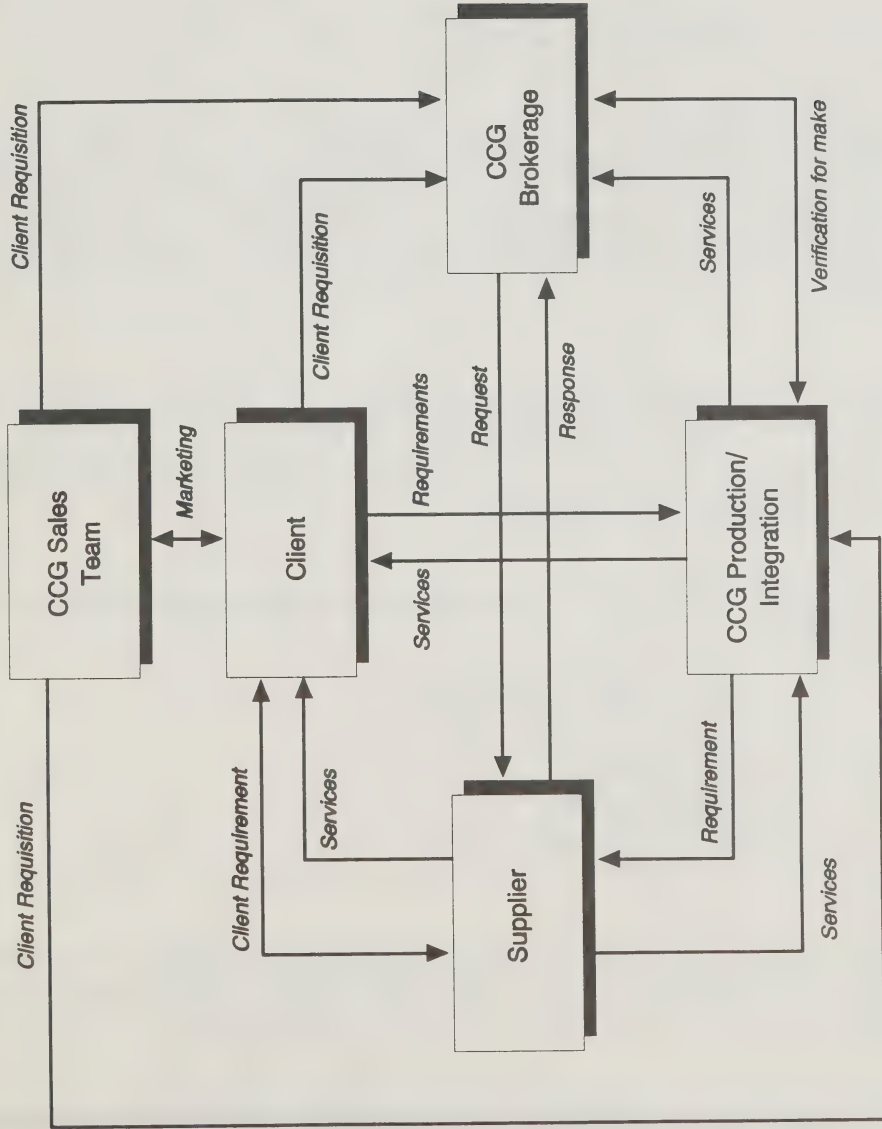
CCG may also act in several of these capacities for the same client. In cases where CCG acts as an integrator or contracting agent for a department, the Agency charges a fee for its services.

***Supplier Relationships.*** CCG also interrelates with suppliers in two roles:

- ▶ as project manager where suppliers are used as sub-contractors; or,
- ▶ as contracting agent where suppliers are performing work on behalf of client departments.

# OVERVIEW OF CCG BUSINESS RELATIONSHIPS

Exhibit 1



## STRUCTURE AND BUSINESS PROCESSES

CCG has organized around its two major business areas:

- ▶ printing and publishing; and,
- ▶ communication services.

**Printing and Publishing.** This business area accounts for roughly 1200 person years and \$250 million in revenue. Approximately \$160 million (65%) of this revenue represents services purchased from the private sector on behalf of clients, while the remaining \$90 million (35%) is produced internally. This ratio of internal to purchased services has remained constant over the last three years. Where CCG purchases services for customers it receives a brokerage fee from the customer.

Requests for service are received either directly from clients or through CCG's sales team. CCG in consultation with the client, decides to either fill the request internally or to purchase the services from the private sector. Services provided directly by CCG are estimated in terms of cost, scheduled, produced and delivered to the client using internal resources.

**Communication Services.** CCG provides a wide range of communication services including:

- ▶ project / event management;
- ▶ film and video production;
- ▶ media monitoring;
- ▶ public relations;
- ▶ exposition design;
- ▶ graphic design; and,
- ▶ writing/editing.

These services are provided by CCG either as a contracting agent for private sector services or as a project / event manager and integrator. In both cases, CCG earns a fee based on either the value of the services procured or the cost of the project / event.



The total volume of services in this area is roughly \$250 million of which only 1.5% or \$3.5 million is produced internally. This percentage of internally produced services has remained constant over the last three years. There are roughly 161 person years dedicated to this service area.



### III. GENERAL ASSESSMENT

---

The purpose of this examination was to assess the general contracting practices of CCG and its related management control framework. While a regularly scheduled internal audit was planned, the timing was accelerated as a result of a wide range of private sector concerns.

The examination was conducted by investigating the specific concerns of the private sector and by reviewing policies and practices of CCG. The concerns identified were wide ranging and many were expressed with a high level of intensity. In our view, the concerns are primarily derived from two key issues:

- ▶ use of practices which the private sector considers to be unfair due to CCG's position as a government agency; and,
- ▶ a perceived conflict of interest because of CCG's role as both a contract agent and a supplier.

We did not find evidence of practices or events which we would consider to be illegal or fraudulent. CCG has actively pursued work using practices which have raised private sector concerns. Many of these practices could be considered legitimate for private sector firms and are within CCG's charter. This raises the fundamental issue of the basis on which Special Operating Agencies should be allowed to compete for services which are designated as optional.

It is clear that neither Central Agencies nor CCG have defined the practices that are considered to be acceptable. The problem has been accentuated by a lack of sufficient management controls to ensure that unacceptable behaviours on the part of individuals are detected. Accordingly, there is a need to define and communicate the limits of acceptable practices and to ensure appropriate controls are implemented to monitor compliance.

With respect to the conflict of interest issue, it is our view that there is an inherent conflict in CCG's status as both a supplier and contracting agent. This inherent conflict is made more difficult by a lack of effective organizational, policy and management controls as well as lack of effective communication on the part of CCG. Beyond this, there have been instances where CCG has been aggressive in pursuing work due to its financial imperatives. In the absence of Central Agency or CCG guidelines, the limits of acceptable practices for an SOA are unclear. While CCG has been within its mandate, it has on occasion moved beyond the limits of what we consider to be acceptable practice.

## **IV. SUMMARY OF FINDINGS**

---

### **INTRODUCTION**

The results of our examination are presented by examination objective. For each objective, the criteria used to assess performance and the method of analysis are described followed by specific findings.

The findings themselves address issues which in our view require action by the Department. Where there are no specific issues to be addressed, the findings indicate that the assessment criteria related to the objective are satisfied.

As noted in Section I of this report, all details provided by industry have been held in confidence. Accordingly, details of situations and events are not reported where there is a potential for breach of confidentiality agreements. However, where possible, generic examples are used to illustrate the reported findings.

**OBJECTIVE #1 - TO DETERMINE WHETHER CCG IS IN A CONFLICT OF INTEREST WHEN IT IS BOTH BIDDING AND ACTING AS CONTRACTING AGENT.**

**Assessment Criteria.** Formal conflict of interest criteria for SOA's competing with the private sector have not been defined by Central Agencies or by CCG. In the absence of such criteria, we developed the following guidelines and criteria for this examination based on policies and guidelines adopted by similar organizations in other jurisdictions.

- *As an agency of government, CCG must conduct its business to the highest standards of openness, probity and fairness. This requires:*
  - ▶ *ensuring suppliers are made aware of opportunities;*
  - ▶ *avoiding undue influence in customer contracting;*
  - ▶ *ensuring awareness of evaluation criteria and bid results;*
  - ▶ *ensuring competition where possible;*
  - ▶ *establishing processes to avoid perceptions that work is screened or taken away from the private sector;*
  - ▶ *establishing processes to ensure that CCG avoids the perception that it uses its position to compete unfairly;*
  - ▶ *ensuring that internal and external complaints regarding conflicts are clearly documented and independently evaluated; and,*
  - ▶ *providing a mechanism for employees to raise potential conflicts so that they can be evaluated.*
- *CCG must ensure that it does not receive unfair advantage from commercially sensitive data supplied as part of its role as purchasing agent. This should include:*
  - ▶ *a clear policy restricting the use of "inside" information; and,*
  - ▶ *organizational segregation between groups within CCG that supply services and those that evaluate bids.*
- *CCG should not submit bids/proposals in cases where it is also the contracting authority for the requirement and should not act as contracting authority if it is to submit a bid.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Formally stated as CCG policy.

**Method of Analysis.** Our examination of issues related to this objective was based on interviews with representatives of a wide range of private sector companies and review of information provided by them. All discussions were held in confidence at the request of industry representatives. Specific concerns were followed up to validate issues raised.

## **Findings**

### **1.1 There is a lack of clear segregation between CCG's role as supplier and its role as contracting agent.**

The majority of suppliers interviewed indicated that they believe that an inherent conflict of interest is created by CCG's role as both a supplier of services and a contracting agent for government departments. They expressed concern that this inherent conflict could become active in cases where:

- ▶ suppliers provide competitive data to CCG in bids or standing offers;
- ▶ concepts and innovations are included in bids; or,
- ▶ competitive information becomes available to CCG from client departments.

Their concern is that this information can be used by CCG to unfairly enhance its competitive position. A number of industry representatives indicated that they believe this process is in fact occurring.

We did not find definitive evidence that CCG has used information received in its role as contracting agent to unfairly obtain business as a supplier. In addition, we did not find conclusive evidence to support allegations that CCG initiates tenders and subsequently performs the work itself. Our examination did establish that individual CCG staff members have participated in both contracting and competitive bid situations. We also noted that staff associated with sales and service delivery have access to the contracting area in CCG.

This situation, coupled with the absence of specific policy direction or separation of functions, indicates clearly that policy and organizational controls in this area are not adequate to provide management or the public with reasonable assurance that proper business practices are being undertaken.

It is worth noting that implementation of strong management controls over this area cannot guarantee that improper practices will not occur. However, they do provide a reasonable degree of assurance through direction to managers and staff and clear segregation of functions.

## **1.2 CCG is actively pursuing work that is currently undertaken by the private sector.**

The suppliers we interviewed stated that CCG is aggressively taking over work that was formerly undertaken by the private sector. They cited the following types of instances:

- ▶ CCG takes over work, without using a competitive process, that was previously performed, tendered or quoted upon by the private sector;
- ▶ CCG acquires new equipment in order to pursue new services where there is a well-established private sector market;
- ▶ CCG pursues work for non-government clients; and,
- ▶ CCG informs its clients/potential clients that they must use CCG as the provider of communications services.

Due to our undertaking of confidentiality to industry representatives, we are unable to disclose the details of specific cases. We were able to verify that instances of each of the above cases did occur. However, these cases represent a very small percentage of cases relative to the total number of transactions (450,000) which CCG undertakes each year.

These practices are not unusual for an organization which is pursuing market share and are within the Treasury Board approved mandate of CCG. However, these cases highlight the philosophical issue of whether or not an SOA should be allowed to compete where there is an established market. The resolution of this issue is beyond the scope of this audit.

### **1.3 Certain CCG contracting practices require improvement to prevent potential conflicts.**

Industry representatives expressed strongly the view that CCG's contracting practices are preventing them from competing fairly for federal government business. They cited a number of conditions and specific concerns to support their view. These included:

- ▶ their perception that a large number of contracts awarded by CCG (either on behalf of client departments or for CCG itself) are sole-sourced;
- ▶ CCG's position which they believe allows it to filter government work, retaining the highest value-added work without competition and tendering low-value or demanding work;
- ▶ concern that potential bidders are not made aware of all upcoming opportunities;
- ▶ concern that CCG does not readily respond to complaints from industry; and,
- ▶ bid evaluation results not being made to unsuccessful vendors on a timely basis.

In some cases, CCG is in a position to sole source work, to retain work internally and to limit the opportunities which industry can bid on. However, the decision to sole source work or to use the private sector is often in the hands of the client departments. It is true that CCG may be able to influence such decisions as a result of its position.

In our view, CCG must be diligent in ensuring that the justification for sole source contracts is sufficiently strong. Also, the contracting function should endeavour to ensure competition where possible in order to avoid any perceived conflicts.

With respect to responding to complaints and communication of bid evaluation results, we did note several instances where CCG's responses were not timely. This has created a poor perception of CCG by those companies who have requested information.

Clearly, CCG must formalize and strengthen its policy for dealing with complaints and ensure that they have appropriate management visibility in areas of high risk and industry concern.

#### **1.4 CCG has several advantages over the private sector although there are some offsetting disadvantages.**

Suppliers believe that CCG has an unfair advantage over the private sector through its position as a government agency. They cite the following examples:

- ▶ it is administratively easier for departments to retain the services of CCG than to contract with industry;
- ▶ CCG positions its staff on-site in Departments, potentially influencing clients to use CCG as a supplier;
- ▶ CCG can negotiate long-term agreements with client departments and has the ability to hold funds on behalf of departments over fiscal year-ends which, for all practical purposes, the private sector cannot match;
- ▶ CCG has the ability to renegotiate prices with its clients outside of the normal competitive process; and,
- ▶ CCG does not operate from the same cost base as the private sector since it does not incur taxes and has a potentially unlimited source of capital to make investments and to fund losses.

It is possible that some of these perceived advantages, such as positioning staff on site, are in fact available to the private sector. Also, some of the private sector perceptions surrounding cost related advantages are not well founded.

Our examination indicates that some of these advantages do exist. It is clear that CCG also has several disadvantages. These include:

- ▶ requirement to pay union wages and public sector benefits not always paid in the private sector;
- ▶ workforce adjustment policies which reduce flexibility;
- ▶ human resource practices which reduce hiring, layoff and compensation flexibility; and,
- ▶ Official Language policy requirements which are expensive to implement.

From our discussions with industry, it appears that these and other related concerns have been exacerbated by CCG's perceived moves to obtain work outside the federal public sector and by the general downturn in business volume in the communication sector.

**OBJECTIVE #2 - TO DETERMINE THE CONDITIONS, IF ANY, UNDER WHICH FORMER CCG EMPLOYEES ARE RECEIVING CONTRACTS FROM CCG.**

**Assessment Criteria.** The assessment criteria used for this objective were as follows:

- ▶ *former employees receiving contracts should be clearly identified; and,*
- ▶ *contracts should only be given to former employees under the terms of the relevant Treasury Board guidelines.*

**Method of Analysis.** In examining this objective, we obtained a list of former employees who have received work from CCG. The contracts awarded to these former employees were reviewed to ensure compliance with Treasury Board guidelines.

**Findings**

**2.1 In all cases examined, CCG was found to be in compliance with Treasury Board guidelines regarding contracts awarded to former employees.**

In response to our request, we were advised of seven instances in which contracts have been awarded to former employees. Our examination indicated that, in each case, the required documentation and approvals had been obtained.

As is the case with issues of this nature, it is not possible to provide assurance that no other instances exist without further exhaustive analysis. However, no other cases were identified in the course of our review.



**OBJECTIVE # 3 - TO DETERMINE THE EXTENT TO WHICH THE CONTRACTING PRACTICES OF CCG COMPLY WITH THE AGENCY'S OWN APPROVED POLICIES AND PRACTICES.**

**Assessment Criteria.** The assessment criteria used for this objective were based on stated CCG contracting policies. The specific areas examined for compliance included:

- ▶ *requirements definition;*
- ▶ *procurement planning;*
- ▶ *solicitation activities;*
- ▶ *contractor selection and price and terms determination;*
- ▶ *contract negotiation; and,*
- ▶ *contract authorization and award.*

**Method of Analysis.** For purposes of this objective, a random sample of 30 contracts was selected for review. These contracts included both printing and other communications services contracted for by CCG.

**Findings**

**3.1 With one specific exception, the contracts examined were in compliance with CCG's established policies and practices.**

From the 30 cases examined, we noted one case where the justification for sole source contracting was not provided. With this exception, the documentation and approvals to support the contracts were found to be in compliance with the Agency's policies and procedures.

As part of our review, we did find a high proportion of sole source contracts in the communication services area. It should be noted that the decision to sole source a contract is in most instances a client department request.

**OBJECTIVE #4 - TO ASSESS THE EXTENT TO WHICH POLICIES AND PRACTICES FOR CONTRACTING ARE CONSISTENT WITH PWGSC AND FEDERAL GOVERNMENT CONTRACTING POLICIES AND PRACTICES FOR SPECIAL OPERATING AGENCIES.**

**Assessment Criteria.** The criteria for this objective are based on the policies and practices established by PWGSC and Treasury Board for contracting and established policies for Special Operating Agencies.

**Method of Analysis.** The process followed for this objective was a comparison of contracting policies and directives for PWGSC and Treasury Board with CCG's policies and practices to ensure consistency. In addition, discussions were held with CCG staff members on specific issues.

**Findings**

**4.1 CCG policies and practices are consistent with those established by PWGSC and Treasury Board. CCG is allowed the option of bypassing departmental policies in certain circumstances.**

CCG policy on contracting follows the PWGSC Supply Policy Manual (SPM) directives which are consistent with Treasury Board policy. PWGSC has authorized CCG to bypass those departmental procurement policies which do not apply to other government procurement organizations. It also states that PWGSC policy will be followed to the extent practical, but that as long as it is in compliance with Treasury Board policy, CCG can bypass the SPM directives that impede the realization of maximum value for money.

The authority to bypass SPM directives was provided to CCG by PWGSC's Supply Operations Branch on condition that a mechanism be established to identify and obtain exemptions. The current mechanism in place is the notation on file by the contracting officer of reasons why a policy is not followed. In our view, this is not an effective mechanism since it allow individuals to bypass policy without approval.

CCG has stated that the only exemption used was the ability to use its own Printing Electronic Bulletin Board rather than the Open Bidding Service prior to April 1994. However, our examination indicated that there are no effective management controls to ensure that other exemptions have not occurred.

**OBJECTIVE #5 - TO ASSESS THE ADEQUACY OF CCG'S COMMUNICATION PLAN TO EXPLAIN CONTRACTING POLICIES TO THE PRIVATE SECTOR.**

**Assessment Criteria.** The criteria for this objective are:

- ▶ *there should be a clear description of contracting policies, options and mechanisms; and,*
- ▶ *contracting policies and mechanisms should be actively communicated to the private sector.*

**Method of Analysis.** The communication of contracting policies and mechanisms was discussed with CCG and comments from members of industry were considered with respect to their clarity of understanding.

**Findings**

**5.1 There is a lack of clarity in the private sector with respect to CCG's contracting policies, options and mechanisms.**

CCG's primary method of communicating contracting policy is through information supplied in documents supporting Requests for Proposal, Invitations to Tender and Invitations to Quote. A contract clause reference manual exists for the print industry to help simplify contracts. However, no formal communication plan exists for communicating policies and options.

It is clear from our discussions with the private sector that many companies do not understand or are not aware of the types of contracting methods, and the purpose of each method used by CCG. For example, the intent of standing offers and the fact that these arrangements do not necessarily guarantee that firms will receive work is not fully understood.

It is also clear that optionality, the delegated authority to Departments and the role of CCG where Departments have delegated authority, is not clearly understood. Our discussions with industry indicated that there is a widely held belief that government departments have no option but to use CCG, while in fact, many departments do have authority to contract directly with the private sector. There are also indications that options are not clear to client departments.

Industry's lack of understanding of CCG's contracting practices has given rise to a number of misperceptions in the private sector and clearly is at the root of a number of the concerns being expressed. Our examination indicated that CCG has recognized this problem and has initiated a process to communicate more proactively with industry.

**OBJECTIVE #6      -      TO PROVIDE LESSONS LEARNED THAT COULD BE  
IMPLEMENTED FOR FUTURE CONTRACTING.**

During our review several situations where contracting could be improved were noted. Our findings and the related recommendations in this area are provided under other objectives and in the recommendation section of this report.

**OBJECTIVE #7 - TO REVIEW THE ADEQUACY OF CCG'S MANAGEMENT CONTROL FRAMEWORK WITH EMPHASIS ON THE MECHANISMS BY WHICH CCG DESIGNS, DEVELOPS AND APPROVES POLICIES AND OPERATING PROCEDURES.**

**Assessment Criteria.** The criteria for this objective are as follows:

- ▶ *There should be organization structures, as well as policies and guidelines provided to staff which help to ensure appropriate management control.*
- ▶ *There should be appropriate management processes and information to ensure control of operating activities.*

**Method of Analysis.** The process followed for this objective included a review of organization structures and policies and the development and analysis of detailed process descriptions. Standard processes for planning, budgeting and reporting were reviewed as was information for decision making.

**Findings**

**7.1 Organization structure, policies and procedures do not provide adequate assurance to management of prudence and probity and are not sufficient given CCG's dual role as contract agent and supplier.**

CCG has undergone several changes in organization structure as it has evolved. While these changes are designed to reflect its business realities, they do not fully satisfy its management control needs. This is particularly true in the segregation of its contracting and supplier roles. For example, access to contracting is not physically restricted, contracting and supplier functions report through the same business area and individuals have been involved in both contracting for services and situations where CCG has competed with the private sector.

While policies have been developed in most areas, there are no clearly defined rules concerning conflict of interest situations, the need to disclose such situations and procedures to communicate and resolve such issues. As a result there is no clear communication or understanding of what represents acceptable practice.

CCG has indicated that policies which deviate from Treasury Board or PWGSC are tabled for approval at the Agency's Senior Management Committee (SMC) and that other policies are approved at the appropriate level. However, this approval process is not formally documented.

## **7.2 CCG has insufficient management information for a business of this nature.**

During the course of our examination we attempted to assess the extent to which individual projects covered their costs and whether individual services were profitable and to determine CCG's sources of revenue. We encountered difficulty in obtaining information of this nature and noted areas where overheads appeared to be improperly allocated.

We also noted that pricing in the printing areas is based on historical commodity prices updated for inflation. It is unclear whether or not these prices reflect all relevant costs and whether pricing includes an appropriate consideration of all relevant overheads.

CCG has recognized the need to improve its management information and is currently undertaking a project to better understand its costs.

**OBJECTIVE #8- TO ASSESS THE DEGREE OF CONSISTENCY OF CCG'S PRACTICES WITH TREASURY BOARD GUIDELINES REGARDING TRAVEL, HOSPITALITY AND OTHER SIMILAR OVERHEAD EXPENDITURES.**

**Assessment Criteria.** The criteria for this objective were as follows:

- ▶ *Expenditures should be made in accordance with relevant TB guidelines.*
- ▶ *Appropriate approvals should be obtained for expenditures.*

**Method of Analysis.** We selected a sample of travel and hospitality expenditures and examined each item for compliance with relevant guidelines.

**Findings**

**8.1 While expenditures appear reasonable and are well supported, the required approvals for expenditures were not always obtained.**

Our examination of selected expenditure items indicated that support for expenditures appears to be appropriate and reasonable. However, several instances were noted where, the appropriate levels of approval have not been obtained.

We were informed that this situation has already been corrected and that a procedure is in place to ensure that appropriate approvals are obtained.

## V. RECOMMENDATIONS

---

This section presents our recommendations for addressing the significant findings identified during the course of our examination.

### *Recommendation #1*

- The Department should immediately address the conflict of interest issue by formally segregating CCG contracting on behalf of client departments from its delivery of services. The Department should either:
  - ▶ change CCG's organization structure, physical accommodations, data security and policy base to reflect a clear and complete segregation; or,
  - ▶ transfer CCG contracting to the Supply Operations Group of PWGSC.
- The resolution of this issue must balance the perception of conflict, which will remain if contracting is left within CCG, with the negative financial impact on CCG if contracting is removed.
- The removal of contracting from CCG will likely have a negative economic impact on the Agency due to lost revenue from mark-up on client department contracts. There is also a potential impact on its project management and integration services although CCG should retain the ability to sub-contract for services as part of projects it delivers as well as to acquire the goods and services it needs to operate.
- As a result of these potential negative impacts, the Department must also reconsider the organizational status and the ability of CCG to achieve its stated mandate as an SOA. Potential options include:
  - ▶ privatization of CCG;
  - ▶ migration to Crown Corporation status; and,
  - ▶ retention of SOA status with revised goals and targets.
- Due to the impact of segregation of contracting on economic performance, the issue of organizational status should be addressed within six months.

## ***Recommendation #2***

- If CCG is to retain a segregated client department contracting function, it should:
  - ▶ ensure diligent compliance with policies and procedures such that all sole source contracts are reviewed and approved at appropriate levels of management depending on the value and the sensitivity of the contract;
  - ▶ limit its contracting activities to those services that are part of its mandate;
  - ▶ remove the option for contract officers to bypass existing policies. Exemptions, where justified on the basis of providing maximum value for money, should be approved at an appropriate level of management, documented and reported to senior management; and,
  - ▶ develop a clear and concise description of its contracting policies and practices as well as a description of the contracting options available to clients. This description should be formally communicated to clients and suppliers.



### ***Recommendation #3***

- CCG should develop and publish a clear formal conflict of interest policy and guidelines for potential conflict situations. Potential areas to be addressed include:
  - ▶ involvement with client department contracting processes;
  - ▶ pricing practices;
  - ▶ practices of sales staff;
  - ▶ use of onsite staff in client departments; and,
  - ▶ banking funds over year end.
- The conflict of interest policies and guidelines should be developed in consultation with the Department, industry and appropriate central agencies to ensure that they reflect an acceptable basis for competition as a government agency. These policies and guidelines should be clearly communicated and monitored for compliance.
- As an SOA, CCG should also clearly communicate its intentions relative to moving into other sectors and service lines.

#### ***Recommendation #4***

- CCG should develop and implement policies and management procedures to ensure that all inquiries and complaints are addressed on a timely basis. Specifically, there should be processes to:
  - ▶ identify all potential high risk situations and ensure that they are communicated to appropriate levels of management;
  - ▶ log and track all complaints and measure response times;
  - ▶ refer all unresolved complaints to more senior management levels;
  - ▶ review all situations where complaints have arisen, develop solutions and communicate these so that similar problems can be avoided; and,
  - ▶ provide the option of independent review for complaint investigation and resolution.

#### ***Recommendation #5***

- CCG should continue to develop improved information for decision making, particularly as it relates to:
  - ▶ project costs and profitability;
  - ▶ pricing; and,
  - ▶ service line profitability.
- CCG should also publicly communicate its financial results and related accounting policies in order to avoid issues of subsidization.



- Le GCC devrait également communiquer publiquement ses résultats financiers et ses politiques connexes, afin d'éviter tout problème relié à l'octroi de subventions.
- Le GCC devrait continuer à améliorer l'information en matière de prise de décisions, surtout en ce qui a trait aux domaines suivants :
  - ▶ rentabilité et coût des projets;
  - ▶ établissement des prix;
  - ▶ rentabilité de la gamme de services offerts.

**Recommandation n° 5**

- ▶ enregistrer et suivre toutes les plaintes et calculer le temps de réponse;
- ▶ transmettre toutes les plaintes non réglées à des paliers de gestion supérieurs;
- ▶ examiner toutes les situations qui ont donné lieu à la présentation de plaintes, proposer des solutions et les communiquer afin d'éviter que des problèmes similaires ne se répètent;
- ▶ fournir la possibilité de procéder à un examen indépendant, dans le cas d'une enquête suivant le dépôt d'une plainte et du règlement de cette dernière.

**Recommandation n° 3**

- Le GGC devrait rédiger et publier une politique claire et officielle sur les conflits d'intérêts et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts possibles. Il devrait être question notamment des points suivants :
    - ▶ participation aux processus de négociation de marchés des ministères clients;
    - ▶ méthodes d'établissement des prix;
    - ▶ méthodes utilisées par le personnel des ventes;
    - ▶ utilisation du personnel sur place dans les ministères clients;
    - ▶ retenue de fonds en fin d'exercice.
  - Les lignes directrices et la politique sur les conflits d'intérêts devraient être préparées en consultation avec le Ministère, le secteur des communications et les organismes centraux appropriés, afin de s'assurer qu'elles permettent à l'organisme gouvernemental d'occuper une place concurrentielle sur le marché. Il faudrait diffuser cette politique et ces lignes directrices à tous les intéressés et s'assurer qu'on les respecte.
  - À titre d'OSS, le GGC devrait clairement indiquer aussi ses intentions s'il veut travailler dans d'autres secteurs ou offrir d'autres gammes de services.
- Recommandation n° 4**
- Le GGC devrait élaborer et mettre en œuvre des politiques et des méthodes de gestion pour s'assurer qu'on donne suite aux plaintes et qu'on mène les enquêtes de façon rapide. Il faudrait, de façon plus précise :
    - ▶ identifier toutes les situations qui pourraient comporter un risque élevé et s'assurer qu'elles sont soumises à l'attention des niveaux de gestion appropriés;

■ Étant donné les répercussions qu'aurait la séparation du volet négociation des marchés sur le rendement financier de l'organisme, il faudrait se pencher sur la question de la structure organisationnelle d'ici les six prochains mois.

## Recommandation n° 2

- Si le GCC devait continuer à s'occuper de la négociation des marchés avec les ministères clients et en faire une fonction distincte, il devrait :
  - ▶ s'assurer qu'il se conforme parfaitement aux politiques et aux procédures, de façon à s'assurer que tous les marchés à fournisseur unique sont examinés et approuvés aux niveaux de gestion appropriés, selon la valeur et la nature délicate du marché;
  - ▶ limiter ses activités de négociation de marchés aux services qui sont couverts par son mandat;
  - ▶ retirer aux agents de négociation des marchés la possibilité de passer outre les politiques en vigueur. Les exemptions qui sont justifiées à des fins d'optimisation des ressources devraient être approuvées par le niveau de gestion approprié, accompagnées de pièces justificatives et transmises à la haute direction;
  - ▶ décrire de façon claire et concise les politiques et les méthodes de négociation des marchés, de même que les différents types de marchés qui pourraient être offerts aux clients et transmettre un communiqué officiel aux clients et aux fournisseurs.

V. RECOMMANDATIONS

Nous présentons ci-dessous nos recommandations en vue de combler les lacunes importantes que nous avons relevé pendant notre examen.

Recommandation n° 1

- Le Ministère devrait s'attaquer sans tarder au problème de conflits d'intérêts, en séparant de façon officielle le volet prestation de services du GCC et le volet négociation de marchés au nom des ministères clients. Le Ministère devrait :

- ▶ soit modifier la structure organisationnelle, les installations physiques, la sécurité de l'information et le fondement des politiques, afin de bien séparer chacun de ces volets,
- ▶ soit transférer le volet négociation des marchés du GCC à la Direction générale des approvisionnements de TPSCG.

- Au moment de régler cette question, il faut tenir compte, d'une part, de l'apparence de conflit qui subsistera si le GCC continue à négocier des marchés et, d'autre part, des pertes financières que subira le GCC s'il ne peut plus négocier des marchés.

- Si l'on prive le GCC de la possibilité de négocier des marchés, l'organisme subira probablement des répercussions financières négatives dues à la perte de recettes qui seraient provenues de la majorité des prix des marchés conclus avec les ministères clients. Il se peut également que les services d'intégration et la gestion de projets soient touchés, bien que le GCC devrait pouvoir continuer de déléguer certains travaux en sous-traitance dans le cas de projets dont il s'occupe et à faire l'acquisition des biens et des services dont il a besoin pour mener à bien ses activités.

- À la lumière de ces répercussions négatives éventuelles, le Ministère doit réexaminer la situation organisationnelle du GCC et sa capacité de remplir son mandat en tant qu'OSS. Voici quelques-unes des options possibles :
  - ▶ privatisation du GCC;
  - ▶ passage d'OSS à une société d'État;
  - ▶ maintien du statut d'OSS, et révision des buts et des objectifs.

► Il faudrait obtenir les approbations nécessaires en ce qui concerne les dépenses.

**Méthode d'analyse.** Nous avons choisi un échantillon de frais de déplacement et de frais de réception et examiné chaque point pour voir s'il y avait conformité avec les lignes directrices pertinentes.

**Conclusions**

**8.1** Même si les dépenses semblent raisonnables et sont bien justifiées, on n'a pas toujours obtenu les approbations requises à l'égard des dépenses.

À l'examen des frais précités, nous nous sommes rendus compte qu'ils étaient justifiés et raisonnables. Cependant, nous avons remarqué plusieurs cas où on n'avait pas obtenu l'approbation requise au palier approprié.

On nous a informé que cette situation est déjà corrigée et qu'il existe maintenant une procédure afin de veiller à ce qu'on obtienne les approbations appropriées.

situations et les procédures à suivre pour signaler ces situations et pour y apporter une solution. Il n'y a donc pas de politique claire à ce sujet et l'on ne comprend pas ce qui constitue une pratique acceptable.

GCC a indiqué que les politiques qui ne sont pas conformes à celles du Conseil du Trésor ou de TPSGC sont déposées pour fin d'approbation devant le comité des cadres supérieurs de l'Organisme et que d'autres politiques sont approuvées au palier approprié. Cependant, il n'existe pas de document officiel faisant état de ce processus d'approbation.

## 7.2 L'information de gestion de GCC est insuffisante pour un organisme de cette nature.

Au cours de notre examen, nous avons tenté d'évaluer dans quelle mesure les projets individuels faisaient leurs frais et si les services individuels produisaient des profits; nous avons également tenté de déterminer qu'elles étaient les sources de recettes de GCC. Nous avons eu de la difficulté à obtenir de l'information de cette nature et remarqué que dans certains secteurs les frais généraux ne semblaient pas répartis d'une façon appropriée.

Nous avons également remarqué que l'établissement des prix dans les secteurs de l'imprimerie est fondé sur les prix antérieurs des articles et que ces prix sont modifiés pour tenir compte de l'inflation. Il n'est cependant pas certain que ces prix rendent compte de tous les coûts pertinents et que l'établissement des prix tient compte suffisamment de tous les frais généraux pertinents.

GCC a reconnu la nécessité d'améliorer son information de gestion et il entreprend actuellement un projet en vue de mieux comprendre ces coûts.

## OBJECTIF No 8 - ÉVALUER DANS QUELLE MESURE LES MÉTHODES UTILISÉES PAR LE GCC SONT CONFORMES AUX LIGNES DIRECTRICES DU CONSEIL DU TRÉSOR, POUR CE QUI EST DES FRAIS DE DÉPLACEMENT, DE RÉCEPTION ET AUTRES FRAIS GÉNÉRAUX DE MÊME NATURE.

**Critères d'évaluation.** Les critères de l'objectif sont les suivants :

- ▶ Les dépenses devraient être engagées conformément aux lignes directrices pertinentes du CT.

7.1 La structure organisationnelle, les politiques et les procédures ne fournissent pas à la direction une assurance suffisante de prudence et de probité, et elles ne sont pas suffisantes étant donné le double rôle de GCC à titre d'agent de négociation de marchés et de fournisseur.

GCC a entrepris plusieurs changements dans sa structure organisationnelle et il a évolué. Bien que ces changements visent à rendre compte de la situation réelle de ses activités, il ne répondent pas pleinement à ses besoins en matière de contrôle de gestion. Ceci est particulièrement vrai lorsqu'on considère la séparation de ses rôles de fournisseur et d'agent de négociation de marchés. Par exemple, l'accès physique au service de négociation des marchés est le même que celui des activités de fournisseur et certaines personnes ont à la fois participé à la négociation de marchés de services et agi dans des situations où GCC se trouvait en concurrence avec le secteur privé.

Bien qu'on ait élaboré des politiques dans la plupart des secteurs, il n'existe aucune règle bien définie concernant les conflits d'intérêts, l'obligation de dévoiler ces

Conclusions

**Méthode d'analyse.** Le processus suivi pour cet objectif comprenait un examen des politiques et des structures organisationnelles ainsi que l'élaboration et l'analyse de descriptions détaillées de processus. Nous avons examiné les processus standard de planification, de budgétisation et de rapports ainsi que l'information pour la prise de décision.

► Le personnel devrait disposer de structures organisationnelles ainsi que de politiques et de lignes directrices, ce qui l'aiderait à effectuer un contrôle de gestion approprié.

► Il devrait y avoir des processus et de l'information de gestion appropriés afin d'assurer le contrôle des activités opérationnelles.

**Critères d'évaluation.** Les critères de l'objectif sont les suivants :

OBJECTIF N° 7 - EXAMINER LA PERTINENCE DU SYSTÈME DE CONTRÔLE DE GESTION DU GCC, EN ACCORDANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE AUX MÉCANISMES EN VERTU DESQUELS LE GCC CONÇOIT, ÉLABORE ET APPROUVE LES POLITIQUES ET LES MODES DE FONCTIONNEMENT.

**OBJECTIF No 6 - FAIRE PART DES LEÇONS APPRISES QUI POURRAIENT SERVIR À LA NÉGOCIATION DE MARCHÉS FUTURS.**

Pendant notre examen, nous avons pris note que la négociation des marchés pourrait être améliorée dans plusieurs cas. Nous présentons nos conclusions et les recommandations qui s'y rapportent sous d'autres objectifs et dans la section des recommandations du présent rapport.

croient que les ministères du gouvernement n'ont d'autre choix que d'utiliser les services de GCC alors qu'en fait, de nombreux ministères sont autorisés à négocier les marchés directement avec le secteur privé. Certaines indications nous portent également à croire que les ministères clients ne comprennent pas bien les options.

Le manque de compréhension des pratiques de négociation de marchés de GCC a donné lieu à un certain nombre de fausses perceptions dans le secteur privé, et il est évident qu'elles sont à l'origine d'un certain nombre de préoccupations exprimées. Après avoir examiné la situation nous pouvons dire que GCC a reconnu l'existence de ce problème et amorcé un processus en vue de communiquer avec le secteur d'une façon davantage proactive.

**Critères d'évaluation.** Les critères concernant cet objectif sont les suivants :

- ▶ les politiques et les mécanismes de négociation des marchés devraient être communiqués de façon active au secteur privé.
  - ▶ les politiques, les options et les mécanismes de négociation des marchés devraient être expliqués clairement;
- compréhensibles bien le message.
- observations de certains membres de ce secteur d'activité pour voir s'ils

**5.1 On ne comprend pas bien dans le secteur privé les politiques, les options et les mécanismes de négociation des marchés de GCC.**

GCC communique la politique de négociation des marchés surtout par l'information qui est fournie dans les documents de demandes de propositions, d'invitations à soumissionner et de demandes de prix. Il existe un guide de référence des clauses contractuelles qui vise à simplifier les contrats pour le secteur de l'imprimerie. Cependant, il n'existe aucun plan officiel pour communiquer les politiques et les options.

À la suite de nos discussions avec des représentants du secteur privé, il est clair que de nombreuses entreprises ne comprennent pas ou ne connaissent pas les types de méthodes de négociation des marchés ni le but de chacune de ces méthodes utilisées par GCC. Par exemple, les entreprises ne comprennent pas tout à fait la portée des offres à commandes et le fait que ces arrangements ne garantissent pas nécessairement qu'elles recevront du travail.

Il est clair également qu'on ne comprend pas très bien ce que sont le recours facultatif aux services, la délégation de pouvoirs aux ministères et le rôle de GCC lorsque les ministères possèdent des pouvoirs délégués. Nous nous sommes rendus compte, dans nos discussions avec le secteur que la plupart des entreprises

lesquelles une politique n'est pas suivie. À notre avis, ce système n'est pas efficace car il permet aux employés de contourner les politiques sans autorisation.

Le GCC a déclaré que la seule exemption utilisée était la capacité d'utiliser son propre babillard électronique dans le domaine de l'impression, plutôt que le Service des invitations ouvertes à soumissionner, avant avril 1994. Notre examen révèle cependant qu'il n'existe pas de contrôles de gestion efficaces permettant de vérifier s'il n'y a pas eu d'autres exemptions.

ET LES MÉTHODES DE NÉGOCIATION DES MARCHÉS  
DU GGC SONT CONFORMES À CELLES DE TPSGC ET  
DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL, EN CE QUI CONCERNE  
LES ORGANISMES DE SERVICE SPÉCIAUX.

**Critères d'évaluation.** Les critères pour cet objectif étaient basés sur les politiques et les méthodes établies par TPSGC et le Conseil du Trésor pour la négociation des marchés et sur les politiques établies pour les organismes de service spéciaux.

**Méthode d'analyse.** Le processus suivi pour cet objectif était une comparaison entre les politiques et les directives de négociation des marchés de TPSGC et du Conseil du Trésor et les politiques et les méthodes du GGC, aux fins d'uniformité. Il y a également eu des discussions avec les employés du GGC sur des questions précises.

## Conclusions

4.1 Les politiques et les méthodes du GGC correspondent à celles établies par TPSGC et le Conseil du Trésor. Le GGC peut ne pas tenir compte des politiques ministérielles dans certaines circonstances.

La politique sur la négociation des marchés du GGC correspond aux directives du Guide de la politique des approvisionnementnements (GPA) de TPSGC, conformes à la politique du Conseil du Trésor. TPSGC a autorisé le GGC à ne pas tenir compte des politiques d'achat ministérielles qui ne s'appliquent pas aux autres organismes d'achat du gouvernement. De plus, la politique de TPSGC doit être respectée dans la mesure où il est pratique de le faire mais le GGC, s'il respecte la politique du Conseil du Trésor, peut laisser tomber les directives du GPA qui nuisent à l'optimisation des ressources.

La Direction générale des approvisionnementnements de TPSGC a autorisé le GGC à ne pas tenir compte des directives du GPA à la condition qu'un système soit élaboré dans le but de déterminer et d'obtenir les exemptions pertinentes. Avec le système actuel, l'agent de négociation des marchés note dans le dossier les raisons pour

décision d'attribuer un marché à un fournisseur exclusif est, dans la plupart des cas, prise à la demande du ministre client.

Dans le cadre de notre examen, nous avons trouvé une proportion élevée de marchés à fournisseur exclusif dans le domaine des services de communication. La

Parmi les 30 cas que nous avons étudiés, nous avons noté un cas où la justification de la négociation d'un marché à fournisseur exclusif n'était pas fournie. À cette exception près, nous avons constaté que la documentation et les approbations à l'appui des marchés étaient conformes aux politiques et aux méthodes de l'organisme.

3.1 À une exception près, les marchés que nous avons examinés étaient conformes aux politiques et aux méthodes reconnues du GCC.

Conclusions

**Méthode d'analyse.** Aux fins du présent objectif, nous avons choisi au hasard 30 marchés à examiner, qui comprenaient des marchés de services d'impression et d'autres services de communications négociés par le GCC.

- ▶ la définition des besoins;
- ▶ la planification des achats;
- ▶ les activités relatives aux demandes de soumissions;
- ▶ la sélection de l'entrepreneur et la détermination des prix et des conditions;
- ▶ la négociation du marché;
- ▶ l'autorisation et l'attribution du marché.

**Critères d'évaluation.** Les critères d'évaluation utilisés pour cet objectif étaient basés sur les politiques de négociation des marchés du GCC énoncées. Les points précis que nous avons examinés aux fins de conformité comprenaient :

OBJECTIF N° 3 - DÉTERMINER DANS QUELLE MESURE LES MÉTHODES DE NÉGOCIATION DES MARCHÉS DU GCC SONT CONFORMES AUX POLITIQUES ET AUX MÉTHODES APPROUVÉES POUR L'ORGANISME.

OBJETIF N° 2 - DÉTERMINER, S'IL Y A LIEU, LES CONDITIONS EN VERTU DESQUELLES LES ANCIENS EMPLOYÉS DU GCC OBTIENNENT DES MARCHÉS DE CE DERNIER.

**Critères d'évaluation.** Les critères d'évaluation utilisés pour cet objectif étaient les suivants :

- ▶ les anciens employés qui obtiennent des marchés devraient être clairement identifiés:
- ▶ les marchés ne devraient être attribués aux anciens employés qu'en vertu des lignes directrices du Conseil du Trésor pertinentes.

**Méthode d'analyse.** Pour l'examen de cet objectif, nous avons obtenu la liste des anciens employés qui ont obtenu des marchés du GCC et nous avons examiné ces marchés afin de vérifier s'ils étaient conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

## Conclusions

### 2.1 Dans tous les cas examinés, le GCC a respecté les lignes directrices du Conseil du Trésor concernant les marchés attribués à d'anciens employés.

En réponse à notre demande, nous avons été informés de sept cas où des marchés ont été attribués à d'anciens employés. Notre examen a révélé que dans chaque cas, la documentation et les approbations requises ont été obtenues.

Étant donné la nature de ces questions, il est impossible de garantir qu'il n'existe pas d'autres cas sans effectuer une analyse plus poussée. Nous n'en avons cependant pas trouvé d'autres dans le cadre de notre examen.

- Il ressort de nos discussions avec les représentants du secteur des communications que ces préoccupations et les inquiétudes qui s'y rattachent ont été exacerbées par les tentatives du GCC pour obtenir des marchés à l'extérieur du secteur public fédéral et par la baisse générale du volume de transactions dans le secteur des communications.
- ▶ le GCC peut renégocier les prix avec ses clients en dehors du processus concurrentiel normal;
  - ▶ le GCC ne fonctionne pas selon le même prix de base que le secteur privé, étant donné qu'il n'a pas d'impôts à payer et qu'il a une source de capital potentiellement illimitée pour faire des investissements et financer les pertes.
- Il est possible que le secteur privé ait accès à certains de ces avantages, comme l'affectation d'employés sur place. En outre, certaines perceptions du secteur privé concernant les avantages reliés aux coûts ne sont pas fondées.
- Notre examen révèle que certains de ces avantages existent réellement. Ils est évident que le GCC a également de nombreux désavantages, notamment :
- ▶ la nécessité de payer les salaires des employés syndiqués et les avantages sociaux du secteur public, ce que le secteur privé ne paie pas toujours;
  - ▶ les politiques de réaménagement des effectifs qui réduisent la marge de manœuvre;
  - ▶ les méthodes du domaine des ressources humaines qui restreignent la marge de manœuvre sur le plan du recrutement, des mises en disponibilité et de la rémunération;
  - ▶ les exigences de la politique sur les langues officielles dont la mise en oeuvre est coûteuse.

secteur privé appartient souvent aux ministères clients. C'est vrai que le GCC peut influencer de telles décisions, en raison de son statut.

À notre avis, le GCC doit justifier rapidement, de manière satisfaisante, les marchés à fournisseur exclusif. De plus, la négociation des marchés doit se faire en régime de concurrence, dans la mesure du possible, afin d'éviter les conflits perçus.

En ce qui concerne le traitement des plaintes et la communication des résultats de l'évaluation des soumissions, nous avons noté de nombreux cas où le GCC n'a pas respecté les délais prescrits. Les entreprises qui ont demandé ces renseignements ont eu une mauvaise impression du GCC.

Il est évident que le GCC doit rendre sa politique de traitement des plaintes plus officielle et plus rigoureuse et veiller à gérer adéquatement les secteurs où les risques et les préoccupations du secteur des communications sont importants.

#### 1.4 Le GCC a de nombreux avantages par rapport au secteur privé, bien qu'il soit par ailleurs désavantagé.

Les fournisseurs croient que le GCC est avantagé injustement par rapport au secteur privé, en raison de son statut d'organisme du gouvernement. Ils donnent les exemples suivants :

- ▶ il est plus facile pour les ministères, sur le plan administratif, d'avoir recours aux services du GCC que de négocier des marchés avec le secteur des communications;
- ▶ le GCC affecte certains de ses employés dans les ministères, ce qui peut lui permettre d'influencer les clients afin qu'ils utilisent ses services;
- ▶ le GCC peut négocier des marchés à long terme avec les ministères clients et il peut retenir des fonds, au nom des ministères, en fin d'exercice, ce que ne peut pas faire le secteur privé, à toutes fins pratiques;

Ces méthodes ne sont pas inhabituelles pour une organisation qui veut sa part du marché et elles font partie du mandat approuvé par le Conseil du Trésor pour le GCC. Mais ces cas soulèvent la question de principe suivante : devrait-on autoriser un OSS à soutenir la concurrence dans les secteurs où il existe déjà un marché bien établi? La résolution de ce problème dépasse la portée de la présente vérification.

### 1.3 Certaines méthodes de négociation des marchés du GCC doivent être améliorées afin d'éviter les conflits potentiels.

Les représentants du secteur des communications sont convaincus que les méthodes de négociation des marchés du GCC les empêchent de soutenir la concurrence pour tenter d'obtenir des marchés du gouvernement fédéral. Ils décrivent certaines conditions et préoccupations précises pour expliquer leur point de vue, notamment :

- un grand nombre de marchés attribués par le GCC (au nom de ministères clients ou pour son propre compte) ont un fournisseur exclusif;
- le statut du GCC lui permet d'examiner les travaux du gouvernement et de faire un tri, en conservant les travaux à valeur ajoutée les plus importants sans utiliser le processus de mise en concurrence et en faisant des demandes de soumissions pour les travaux de faible valeur ou les travaux exigeants;
- les soumissionnaires potentiels ne sont pas informés de toutes les occasions d'affaires;
- le GCC ne répond pas rapidement aux plaintes du secteur des communications;
- les résultats de l'évaluation des soumissions ne sont pas communiqués aux fournisseurs non retenus dans les délais prescrits.

Dans certains cas, le GCC peut avoir un fournisseur exclusif, garder des travaux à l'intérieur et limiter les offres pour lesquelles le secteur des communications peut soumissionner. Mais la décision d'avoir recours à un fournisseur exclusif ou au

ventes et à la prestation de services ont accès à la négociation des marchés du GCC.

Cette situation et l'absence de directives précises ou de distinction entre les fonctions indiquent clairement que les contrôles en matière de politiques et d'organisation sur ce plan ne permettent pas de convaincre la direction ou le public que les méthodes opérationnelles utilisées sont appropriées.

La mise en oeuvre de contrôles de gestion rigoureux ne peut garantir la disparition des méthodes inopportunes, mais elle permet de rassurer les gestionnaires et les employés et de séparer clairement les fonctions.

## 1.2 Le GCC cherche à obtenir les travaux que doit entreprendre le secteur privé.

Les fournisseurs interrogés nous ont dit que le GCC s'approprie les travaux auparavant exécutés par le secteur privé. Ils ont donné les exemples suivants :

- ▶ le GCC s'approprie, sans processus de mise en concurrence, les travaux auparavant effectués par le secteur privé, pour lesquels ce dernier fournissait des offres ou des prix;
- ▶ le GCC achète du nouveau matériel afin de pouvoir offrir de nouveaux services, même si le marché du secteur privé à cet égard est déjà bien établi;
- ▶ le GCC exécute des travaux pour des clients de l'extérieur du gouvernement;
- ▶ le GCC informe ses clients actuels et potentiels qu'ils doivent utiliser ses services de communication.

Étant donné le caractère confidentiel de nos discussions avec les représentants du secteur des communications, nous ne pouvons révéler les détails relatifs à des cas particuliers. Nous avons déterminé que les exemples susmentionnés sont bien réels, mais ils représentent un pourcentage de cas très restreint par rapport au nombre total de transactions (450 000) effectuées par le GCC chaque année.

■ Le GCC ne devrait pas soumettre de soumissions ni de propositions, lorsqu'il

est également l'autorité contractante, et il ne devrait pas faire fonction d'autorité contractante s'il doit présenter une soumission.<sup>1</sup>

**Méthode d'analyse.** Notre examen des questions relatives à cet objectif est basé sur les entrevues avec les représentants d'une vaste gamme d'entreprises du secteur privé et sur l'examen des données qu'ils nous ont fournies. Toutes les discussions ont été confidentielles, à la demande des représentants du secteur des communications. Nous avons donné suite aux préoccupations précises, afin de valider les questions soulevées.

## Conclusions

**1.1 Il n'y a pas de distinction claire entre le rôle du GCC comme fournisseur et son rôle en tant qu'agent de négociation des marchés.**

La plupart des fournisseurs interrogés croient qu'il existe un conflit d'intérêts, étant donné que le GCC agit à la fois comme fournisseur de services et comme agent de négociation des marchés pour les ministères. Ils s'inquiètent du fait que ce conflit inhérent puisse créer des problèmes lorsque :

- ▶ les fournisseurs communiquent des données concurrentielles au GCC
- ▶ dans des soumissions ou des offres à commandes;
- ▶ les concepts et les innovations sont inclus dans les soumissions;
- ▶ les ministères clients permettent au GCC d'avoir accès aux données concurrentielles.

Les fournisseurs s'inquiètent du fait que le GCC puisse utiliser ces données dans un but de concurrence déloyale. Certains représentants du secteur des communications croient que c'est ce qui se produit.

Nous n'avons pas trouvé de preuves décisives à l'effet que le GCC a utilisé les données obtenues dans le cadre de son rôle d'agent de négociation des marchés pour obtenir des marchés de façon déloyale, en tant que fournisseur, ni à l'effet que le GCC fait des demandes de soumissions pour ensuite effectuer lui-même le travail. Nous avons cependant conclu que certains employés du GCC ont agi à la fois comme agents de négociation des marchés et comme soumissionnaires en régime de concurrence. Nous avons aussi noté que les employés associés aux

<sup>1</sup> Énoncé officiellement comme politique du GCC.

**OBJECTIF N° 1 - DÉTERMINER SI LE GGC EST EN CONFLIT D'INTÉRÊTS  
LORSQU'IL AGIT À LA FOIS COMME SOUSMISSIONNAIRE  
ET COMME AGENT DE NÉGOCIATION DES MARCHÉS.**

**Critères d'évaluation.** Les organismes centraux et le GGC n'ont pas défini de critères officiels, en ce qui a trait aux conflits d'intérêts lorsqu'un OSS est en concurrence avec le secteur privé. Nous avons donc élaboré les lignes directrices et les critères suivants pour cet examen, d'après les politiques et les lignes directrices adoptées par des organismes similaires d'autres administrations.

■ Comme organisme du gouvernement, le GGC doit mener ses affaires selon les normes les plus strictes d'ouverture, de probité et d'équité. Il doit, à cet effet :

- ▶ veiller à ce que les fournisseurs soient tenus au courant des occasions d'affaires;
- ▶ éviter les influences indues, en ce qui a trait à la négociation des marchés avec les clients;
- ▶ veiller à ce que les critères d'évaluation et les résultats de l'évaluation des soumissions soient connus;
- ▶ veiller à ce qu'il y ait concurrence, dans la mesure du possible;
- ▶ établir des processus afin d'éviter les impressions selon lesquelles les travaux font l'objet d'un tri ou sont enlevés au secteur privé;
- ▶ établir des processus afin que le GGC ne puisse être perçu comme se servant de son statut pour soutenir la concurrence de façon déloyale;
- ▶ veiller à ce que les plaintes internes et externes au sujet des conflits d'intérêts soient clairement documentées et soient évaluées de manière indépendante;
- ▶ fournir un mécanisme permettant aux employés de soumettre les conflits d'intérêts potentiels afin qu'ils puissent être évalués.

■ Le GGC doit veiller à ne pas être avantagé injustement par des données névraigiques, sur le plan commercial, fournies dans le cadre de son rôle d'agent des achats, ce qui pourrait comprendre :

- ▶ une politique claire restreignant l'utilisation de « renseignements d'inités»;
- ▶ la distinction, au sein de l'organisation, entre les groupes du GGC qui assurent les services et ceux qui évaluent les soumissions.

## IV. CONCLUSIONS - RÉSUMÉ

### INTRODUCTION

Les résultats de notre examen sont présentés par objectif. Pour chaque objectif, les critères utilisés pour évaluer le rendement et la méthode d'analyse sont décrits et suivis de conclusions précises.

Les conclusions traitent de questions auxquelles, à notre avis, le Ministère doit donner suite. Lorsqu'il n'y a pas de questions précises à mentionner, les conclusions indiquent que les critères d'évaluation relatifs à l'objectif ont été respectés.

Comme indiqué à la section I du présent rapport, tous les renseignements fournis par le secteur des communications sont confidentiels. Les détails concernant des situations et des événements ne sont donc pas fournis lorsqu'il y a risque de violer les accords relatifs au caractère confidentiel de l'information. Mais, dans la mesure du possible, des exemples de base sont donnés pour illustrer les conclusions fournies.

En ce qui a trait aux conflits d'intérêts, nous croyons qu'il existe un conflit inhérent au statut du GCC comme fournisseur et comme agent de négociation des marchés. Ce conflit est accentué par le manque de contrôles efficaces de l'organisation, des politiques et de la gestion et par l'absence de communications efficaces de la part du GCC. Par ailleurs, le GCC a, dans certains cas, mené ses travaux de façon agressive, en raison de ses contraintes financières. Étant donné l'absence de lignes directrices des organismes centraux ou du GCC, les limites des méthodes jugées acceptables pour un OSS ne sont pas précises. Bien que le GCC ait respecté son mandat, il a, à l'occasion, dépassé les limites de ce que nous considérons des méthodes acceptables.

### III. ÉVALUATION GÉNÉRALE

Le présent examen a pour but d'évaluer les méthodes générales du GCC en matière de négociation des marchés, ainsi que son cadre connexe de contrôle de la gestion. La vérification interne régulière a eu lieu plus tôt que prévu, en raison des nombreuses préoccupations du secteur privé.

L'examen a été effectué en étudiant les préoccupations particulières du secteur privé et en examinant les politiques et les méthodes du GCC. Les préoccupations indiquées étaient très diversifiées et plusieurs d'entre elles ont été exprimées avec une grande véhémence. À notre avis, ces préoccupations sont surtout attribuables à deux questions principales :

- l'utilisation de méthodes que le secteur privé considère injustes, en raison du statut du GCC comme organisme du gouvernement;
- le conflit d'intérêts perçu en raison du rôle du GCC à la fois comme agent de négociation des marchés et comme fournisseur.

Nous n'avons pas trouvé de méthodes ni d'événements que nous pourrions considérer illégaux ou frauduleux. Le GCC a utilisé des méthodes qui ont soulevé des préoccupations dans le secteur privé. Plusieurs de ces méthodes pourraient être considérées légitimes pour les entreprises du secteur privé et font partie de la charte du GCC, ce qui donne lieu à une question fondamentale : quels sont les critères selon lesquels les organismes de service spéciaux devraient être autorisés à soutenir la concurrence, en ce qui concerne les services désignés comme étant facultatifs?

Il est évident que ni les organismes centraux, ni le GCC n'ont défini les méthodes jugées acceptables. L'absence de contrôles de gestion suffisants pour permettre de déceler les comportements individuels inacceptables aggrave le problème. Il faut donc définir et indiquer les limites des méthodes acceptables et veiller à ce que les contrôles appropriés soient mis en œuvre à cet égard.

Le volume de services total, pour ce secteur, représente environ 250 millions de dollars, dont seulement 1,5 p. 100 (3,5 millions de dollars) est produit à l'intérieur. Ce pourcentage de services produits sur place est demeuré constant au cours des trois dernières années. Environ 161 ETP sont affectés à ce secteur de services.

L'organisation du GCC est déterminée par ses deux secteurs d'activité principaux :

- ▶ l'impression et l'édition;
- ▶ les services de communication.

**Impression et édition.** Ce secteur d'activité représente environ 1 200 ETP et des recettes de 250 millions de dollars. De ce montant, environ 65 p. 100 (160 millions) correspond aux services achetés du secteur privé au nom des clients; le montant de 90 millions qui reste (35 p. 100) est produit à l'interne. Ce rapport entre les services sur place et les services achetés est demeuré constant au cours des trois dernières années. Lorsque le GCC achète des services pour ses clients, ces derniers lui paient des frais de courtage.

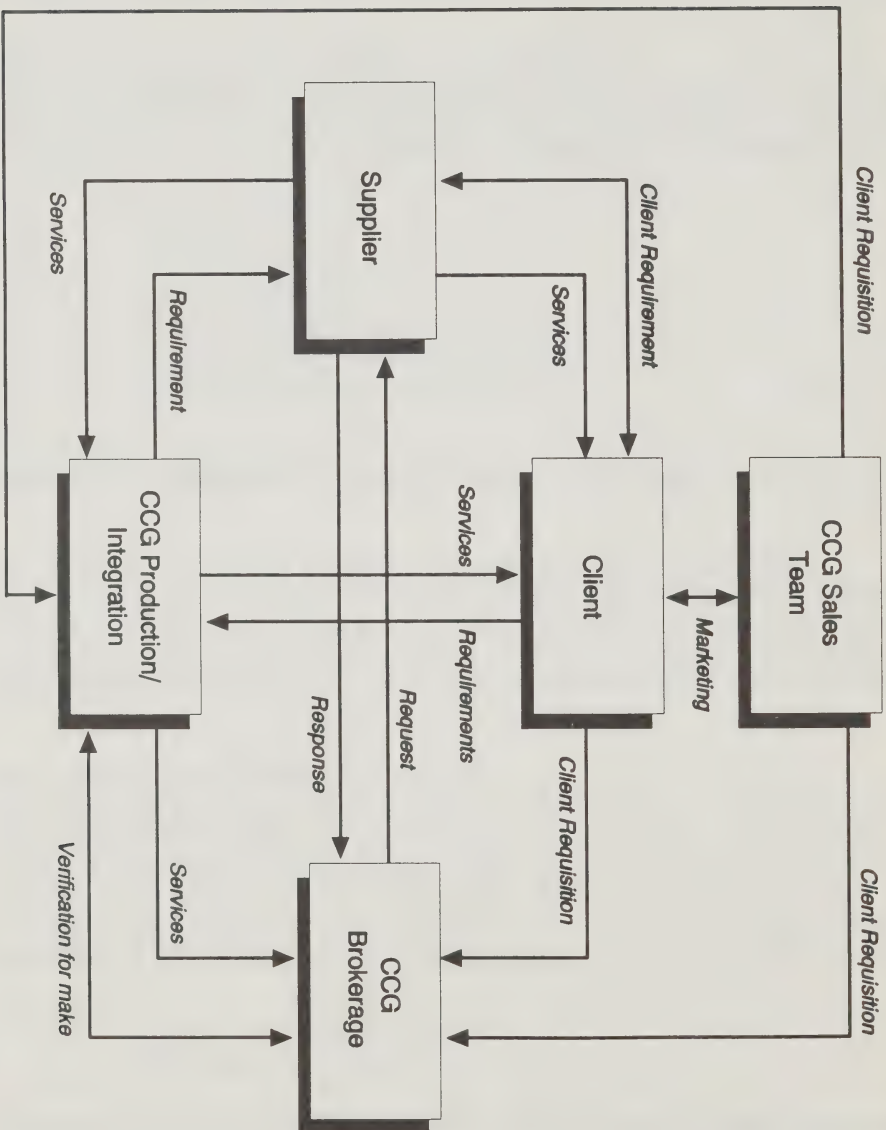
Les demandes de services sont reçues directement des clients ou par l'entremise de l'équipe de vente du GCC. Le GCC, de concert avec le client, décide de répondre à la demande à l'interne ou d'acheter les services du secteur privé. Les coûts des services fournis directement par le GCC sont estimés et les services sont prévus, produits et fournis au client au moyen de ressources internes.

**Services de communication.** Le GCC fournit une vaste gamme de services de communication, notamment :

- ▶ gestion de projets et d'événements;
- ▶ réalisation de films et production vidéo;
- ▶ surveillance des reportages des médias;
- ▶ relations publiques;
- ▶ conception d'expositions;
- ▶ graphisme;
- ▶ rédaction et révision.

Le GCC fournit ces services comme agent de négociation des marchés pour les services du secteur privé ou comme gestionnaire et agent d'intégration de projets et d'événements. Dans les deux cas, le GCC se fait payer selon la valeur des services fournis ou le coût du projet ou de l'événement.

# OVERVIEW OF CCG BUSINESS RELATIONSHIPS



## RELATIONS AVEC LES FOURNISSEURS ET LES CLIENTS

La pièce 1 illustre les divers types de relations que peut avoir le GCC avec ses fournisseurs du secteur des communications et avec ses clients.

**Relations avec les clients.** Le GCC peut répondre aux besoins de ses clients de diverses façons :

- ▶ il peut agir à titre d'agent de négociation de marchés au nom d'un ministère client dans le cas de services facultatifs,
- ▶ il peut agir à titre de consultant ou d'agent d'intégration au nom d'un ministère client pour tous les services du GCC;
- ▶ il peut agir à titre de fournisseur direct de biens et de services pour un ministère client sans avoir à passer par la mise en concurrence;
- ▶ il peut concurrencer le secteur privé dans le cas de services offerts à un ministère client, lorsque le client est l'agent de négociation des marchés.

Le GCC peut également offrir à un même client plusieurs des services énumérés ci-dessus. Dans le cas où le GCC agit à titre d'agent de négociation des marchés ou d'agent d'intégration pour un ministère, l'organisme doit réclamer des frais pour ses services.

**Relations avec les fournisseurs.** Le GCC peut également assumer deux rôles différents auprès de ses fournisseurs :

- ▶ il peut agir à titre de gestionnaire de projet lorsque les fournisseurs servent de sous-traitants;
- ▶ il peut agir à titre d'agent de négociation des marchés lorsque les fournisseurs effectuent des travaux au nom de ministères clients.

- d'autres services de communication, dont le graphisme et la conception d'expositions, la gestion des événements, la rédaction et la révision, de même que la signalisation.

## SERVICES

Le Groupe Communication Canada offre une gamme étendue de services de communication et d'impression aux organismes et ministères fédéraux. Ces services relèvent de trois grandes catégories :

- ▶ services obligatoires;
- ▶ services facultatifs, moyennant une délégation de pouvoirs;
- ▶ services facultatifs.

**Services obligatoires.** Il s'agit des services pour lesquels les ministères sont tenus de recourir aux services du GCC et qui comprennent :

- ▶ la publicité;
- ▶ la Gazette du Canada;
- ▶ le droit d'auteur de la Couronne;
- ▶ la publication des lois.

**Services facultatifs, moyennant une délégation de pouvoirs.** Il s'agit des services pour lesquels les ministères peuvent recourir aux fournisseurs du secteur privé, pourvu qu'ils aient obtenu l'autorisation de le faire. Ces services comprennent :

- ▶ l'impression;
- ▶ la publication;
- ▶ la réalisation de films et la production vidéo.

**Services facultatifs.** Il s'agit des services pour lesquels les ministères peuvent, à leur discrétion, recourir aux services du GCC ou du secteur privé. On retrouve dans cette catégorie les services suivants :

- ▶ la recherche sur l'opinion publique;
- ▶ la surveillance des reportages des médias;
- ▶ la photographie;
- ▶ les relations publiques;

## II. PROFIL DU GROUPE COMMUNICATION CANADA

### APERÇU

La création du GCC a été annoncée par le Conseil du Trésor en 1989, en même temps que celle de quatre autres organismes de service spéciaux. Dans le cadre de cette annonce, on a indiqué que les OSS devaient :

- ▶ améliorer le rapport coût/efficacité et la prestation des services offerts par le gouvernement fédéral;
- ▶ fonctionner comme des entreprises dotées de la flexibilité leur permettant d'atteindre, tel que convenu, des résultats nets;
- ▶ dans certains cas, concurrencer le secteur privé à titre de fournisseurs de services au gouvernement.

Les responsabilités particulières du GCC sont énoncées dans sa charte :

- ▶ offrir un service efficace et efficient;
- ▶ s'autofinancer et réaliser les objectifs sur lesquels on s'est entendu tels qu'ils ont été négociés avec le MAS;
- ▶ diriger les opérations conformément aux meilleures méthodes commerciales qui soient;
- ▶ entretenir et examiner ses installations, son équipement et ses autres biens, en fonction de ses besoins opérationnels;
- ▶ se doter d'une main-d'œuvre compétente et qualifiée, en fonction des meilleures pratiques en matière d'emploi;
- ▶ favoriser de manière juste et équitable l'accès du secteur privé aux projets du gouvernement dans le domaine des communications.

les renseignements recueillis au cours de l'examen. Ainsi, le rapport ne renvoie à aucun cas précis, et ne fait pas non plus mention de l'auteur des observations ou des préoccupations formulées. Cette entente limite la portée de nos discussions concernant les conclusions du rapport et nous oblige à traiter de façon générale des préoccupations et des cas soulevés. Par contre, l'aspect confidentiel du rapport ne nous a pas empêchés d'approfondir notre examen, au cours duquel nous avons pu examiner tout à loisir des questions précises.

- mise au point de mesures permettant de régler les problèmes de confidentialité;
- analyse et résumé des craintes formulées;
- enquête sur des cas précis;
- préparation des conclusions à incorporer au rapport.

*Examen interne du GCC.* Le volet examen interne comportait les tâches suivantes :

- entrevues avec la direction et le personnel du GCC;
- examen des politiques et des procédures internes;
- examen des contrôles de gestion en vigueur;
- examen d'un échantillon de marchés choisis au hasard, afin de vérifier s'ils sont conformes aux politiques et aux méthodes en vigueur;
- analyse et résumé de l'information;
- préparation des conclusions à incorporer au rapport.

## DÉROULEMENT DE L'EXAMEN

L'examen, qui a eu lieu du 28 mars au 29 avril 1994, s'est déroulé sous les auspices de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification de TPSGC.

## CONFIDENTIALITÉ

Compte tenu de la nature délicate de bon nombre des questions examinées dans le présent rapport et afin de garantir une participation libre et entière du secteur des communications à cet examen, toutes les discussions avec des représentants du secteur des communications se sont déroulées sous le sceau de la confidentialité, et tous les documents utilisés ont été placés en lieu sûr par Deloitte & Touche, Management Consultants.

Il a été convenu avec tous les représentants du secteur des communications que les renseignements recueillis seraient traités de façon confidentielle. Cette entente vaut pour chacune des préoccupations exprimées, chacune des discussions et tous

3. Déterminer dans quelle mesure les méthodes de négociation des marchés du GGC sont conformes aux méthodes et aux politiques approuvées pour l'organisme.

4. Déterminer dans quelle mesure les méthodes et les politiques de négociation des marchés du GGC sont conformes à celles de TPSGC et du gouvernement fédéral, en ce qui concerne les organismes de service spéciaux.

5. Évaluer dans quelle mesure le plan de communication du GGC fournit au secteur privé des explications sur les politiques et les méthodes de négociation des marchés.

6. Faire part des leçons apprises qui pourraient servir à la négociation de marchés futurs.

7. Examiner la pertinence du système de contrôle de gestion du GGC, en accordant une attention particulière aux mécanismes en vertu desquels le GGC conçoit, élabore et approuve les politiques et les modes de fonctionnement.

8. Évaluer dans quelle mesure les méthodes utilisées par le GGC sont conformes aux lignes directrices du Conseil du Trésor, pour ce qui est des frais de déplacement, de réception et autres frais généraux de même nature.

## PORTÉE DE L'EXAMEN

**Généralités.** L'examen comportait deux volets parallèles :

- ▶ enquête portant sur les préoccupations particulières du secteur des communications;
- ▶ examen des opérations internes du GGC.

**Enquête portant sur les préoccupations particulières du secteur des communications.** Ce volet comportait les tâches suivantes :

- ▶ discussions avec quelque 45 fournisseurs qui interagissent avec le GGC;

## 1. APERÇU DE L'EXAMEN

### INTRODUCTION

Le Groupe Communication Canada (GCC) offre des services d'impression, de publication, de planification des communications et d'autres services connexes aux ministères fédéraux, selon le principe de la rémunération des services. Le GCC est devenu un organisme de service spécial (OSS) en 1990, alors qu'il relevait de l'ancien ministère des Approvisionnements et Services.

À titre d'OSS relevant maintenant de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), le GCC est soumis au cycle régulier de vérification interne du Ministère et devait faire l'objet d'un examen en 1994-1995. Cependant, on a devancé la date de l'examen en raison des préoccupations exprimées par des représentants du secteur des communications concernant l'utilisation de méthodes de négociation de marchés inappropriées.

On a retenu les services de Deloitte & Touche, Management Consultants pour effectuer l'examen au nom du Ministère. Le présent document donne les résultats de cet examen.

### OBJECTIFS DE L'EXAMEN

L'examen comportait les objectifs précis suivants :

1. Déterminer, si le GCC est en conflit d'intérêts lorsqu'il agit à la fois comme soumissionnaire et comme agent de négociation des marchés.
2. Déterminer s'il y a lieu, les conditions en vertu desquelles les anciens employés du GCC obtiennent des marchés de ce dernier.



- identifier toutes les situations qui pourraient comporter un risque élevé et s'assurer qu'elles sont soumises à l'attention des niveaux de gestion appropriés;

- enregistrer et suivre toutes les plaintes et calculer le temps de réponse;

- transmettre toutes les plaintes non réglées à des paliers de gestion supérieurs;

- examiner toutes les situations qui ont donné lieu à la présentation de plaintes, proposer des solutions et les communiquer afin d'éviter que des problèmes similaires ne se répètent;

- fournir la possibilité de procéder à un examen indépendant, dans le cas d'une enquête suivant le dépôt d'une plainte et du règlement de cette dernière.

### ***Recommandation n° 5***

- Le GGC devrait continuer à améliorer l'information en matière de prise de décisions, surtout en ce qui a trait aux domaines suivants :

- rentabilité et coût des projets;
- établissement des prix;
- rentabilité de la gamme de services offerts.

- Le GGC devrait également communiquer publiquement ses résultats financiers et ses politiques comptables connexes, afin d'éviter tout problème relié à l'octroi de subventions.

■ marchés qui pourraient être offerts aux clients et transmettre un communiqué officiel aux clients et aux fournisseurs.

**Recommandation n° 3**

■ Le GGC devrait rédiger et publier une politique claire et officielle sur les conflits d'intérêts et des lignes directrices sur les conflits d'intérêts possibles : il devrait être question notamment des points suivants :

- ▶ participation aux processus de négociation de marchés des ministères clients;
- ▶ méthodes d'établissement des prix;
- ▶ méthodes utilisées par le personnel des ventes;
- ▶ utilisation du personnel sur place dans les ministères clients;
- ▶ retenue de fonds en fin d'exercice.

■ Les lignes directrices et la politique sur les conflits d'intérêts devraient être préparées en consultation avec le Ministère, le secteur des communications et les organismes centraux appropriés, afin de s'assurer qu'elles permettent à l'organisme gouvernemental d'occuper une place concurrentielle sur le marché. Il faudrait diffuser cette politique et ces lignes directrices à tous les intéressés et s'assurer qu'on les respecte.

■ À titre d'OSS, le GGC devrait clairement indiquer aussi ses intentions s'il veut travailler dans d'autres secteurs ou offrir d'autres gammes de services.

**Recommandation n° 4**

■ Le GGC devrait élaborer et mettre en œuvre des politiques et des méthodes de gestion pour s'assurer qu'on donne suite aux plaintes et qu'on mène les enquêtes de façon rapide. Il faudrait, de façon plus précise :

d'intégration et la gestion de projets soient touchés, bien que le GCC devrait pouvoir continuer de déléguer certains travaux en sous-traitance dans le cas de projets dont il s'occupe et à faire l'acquisition des biens et des services dont il a besoin pour mener à bien ses activités.

À la lumière de ces répercussions négatives éventuelles, le Ministère doit réexaminer la situation organisationnelle du GCC et sa capacité de remplir son mandat en tant qu'OSS. Voici quelques-unes des options possibles :

- ▶ privatisation du GCC;
- ▶ passage d'OSS à une société d'État;
- ▶ maintien du statut d'OSS, et révision des buts et des objectifs.

■ Étant donné les répercussions qu'aurait la séparation du volet négociation des marchés sur le rendement financier de l'organisme, il faudrait se pencher sur la question de la structure organisationnelle d'ici les six prochains mois.

## ***Recommandation n° 2***

■ Si le GCC devait continuer à s'occuper de la négociation des marchés avec les ministères clients et en faire une fonction distincte, il devrait :

- ▶ s'assurer qu'il se conforme parfaitement aux politiques et aux procédures, de façon à s'assurer que tous les marchés à fournisseur unique sont examinés et approuvés aux niveaux de gestion appropriés, selon la valeur et la nature délicate du marché;

▶ limiter ses activités de négociation de marchés aux services qui sont couverts par son mandat;

- ▶ retirer aux agents de négociation des marchés la possibilité de passer outre les politiques en vigueur. Les exemptions qui sont justifiées à des fins d'optimisation des ressources devraient être approuvées par le niveau de gestion approprié, accompagnées de pièces justificatives et transmises à la haute direction;

▶ décrire de façon claire et concise les politiques et les méthodes de négociation des marchés, de même que les différents types de

Pour ce qui est de la question du conflit d'intérêts, nous estimons que le rôle que joue le GCC à titre de fournisseur et d'agent de négociation de marchés entraîne une situation de conflit d'intérêts. Cette situation se complique en raison de l'absence de politiques et de contrôles de gestion efficaces au sein de l'organisation et en raison également de l'absence d'un plan de communication efficace au GCC. En outre, il est arrivé que le GCC ait dû faire preuve d'audace dans la réalisation de certains projets, compte tenu de ses obligations financières. Étant donné l'absence de lignes directrices de l'organisme central ou du GCC, il n'existe aucune limite précise quant aux méthodes de négociation de marchés qui seraient jugées acceptable pour un OSS. Bien que le GCC ait toujours respecté son mandat, il lui est arrivé à l'occasion de dépasser les limites de ce qui peut être considéré comme des méthodes acceptables.

## RECOMMANDATIONS

### Recommandation n° 1

■ Le Ministère devrait s'attaquer sans tarder au problème de conflits d'intérêts, en séparant de façon officielle le volet prestation de services du GCC et le volet négociation de marchés au nom des ministères clients. Le Ministère devrait :

- ▶ soit modifier la structure organisationnelle, les installations physiques, la sécurité de l'information et le fondement des politiques, afin de bien séparer chacun de ces volets,
- ▶ soit transférer le volet négociation des marchés du GCC à la Direction générale des approvisionnements de TPSGC.

■ Au moment de régler cette question, il faut tenir compte, d'une part, de l'apparence de conflit qui subsistera si le GCC continue à négocier des marchés et, d'autre part, des pertes financières que subira le GCC s'il ne peut plus négocier des marchés.

■ Si l'on prive le GCC de la possibilité de négocier des marchés, l'organisme subira probablement des répercussions financières négatives dues à la perte de recettes qui seraient provenues de la majoration des prix des marchés conclus avec les ministères clients. Il se peut également que les services

CONTEXTE

On a retenu les services de Deloitte & Touche, Management Consultants pour effectuer l'examen des méthodes de négociation de marchés utilisées par le Groupe Communication Canada (GCC). On a devancé la date de l'examen qui devait être fait dans le cadre du cycle régulier de vérification interne de TPSGC, en raison des préoccupations exprimées par le secteur des communications, en ce qui a trait aux pratiques commerciales du GCC.

OBJECTIFS

L'examen visait avant tout à déterminer si le GCC est en conflit d'intérêts lorsqu'il agit à la fois comme soumissionnaire et comme agent de négociation de marchés, et à évaluer les méthodes de négociation des marchés et certains contrôles de gestion précis.

ORIENTATION

Le travail effectué dans le cadre de l'examen comportait deux volets parallèles :

- enquête confidentielle portant sur les préoccupations particulières du secteur des communications;
- examen des opérations internes du GCC.

ÉVALUATION GÉNÉRALE

Aucune preuve ne permet de juger que les méthodes utilisées ou les démarches entreprises sont illégales ou frauduleuses. Les méthodes utilisées par le GCC dans le cadre de l'exécution de son travail ont soulevé les craintes du secteur privé. Bon nombre de ces méthodes seraient jugées acceptables si elles étaient utilisées par des entreprises du secteur privé et elles sont, pour la plupart, conformes à la charte du GCC.



# TABLE DES MATIÈRES

Page	RÉSUMÉ
i	

1	I. APERÇU DE L'EXAMEN
---	-----------------------

4	II. PROFIL DU GROUPE COMMUNICATION CANADA
---	---

10	III. ÉVALUATION GÉNÉRALE
----	--------------------------

12	IV. CONCLUSIONS - RÉSUMÉ
----	--------------------------

29	V. RECOMMANDATIONS
----	--------------------



---

**GROUPE COMMUNICATION CANADA**

**DU**

**VÉRIFICATION**

**DE LA**

**RAPPORT**

---





CALL NO.:

AUTHOR:

Rib. Dakeville +  
Touche

TITLE:

Audit Report of  
the Canada  
Communication  
Group.

VOL.:

1989

DATE CHARGED: (Nov 29/97)

TO

McMaster

TICK AND  
INITIAL

BINDING SECTION

☒

CAT. DEPT.

☐

COLLATION SECTION

☐

ORDER SECTION

☐

PHOTOCOPY

☐

RARE BOOKS DEPT.

☐

REFERENCE DEPT.

☐☐

PLEASE RETURN  
THIS FORM  
WITH THE MATERIAL

